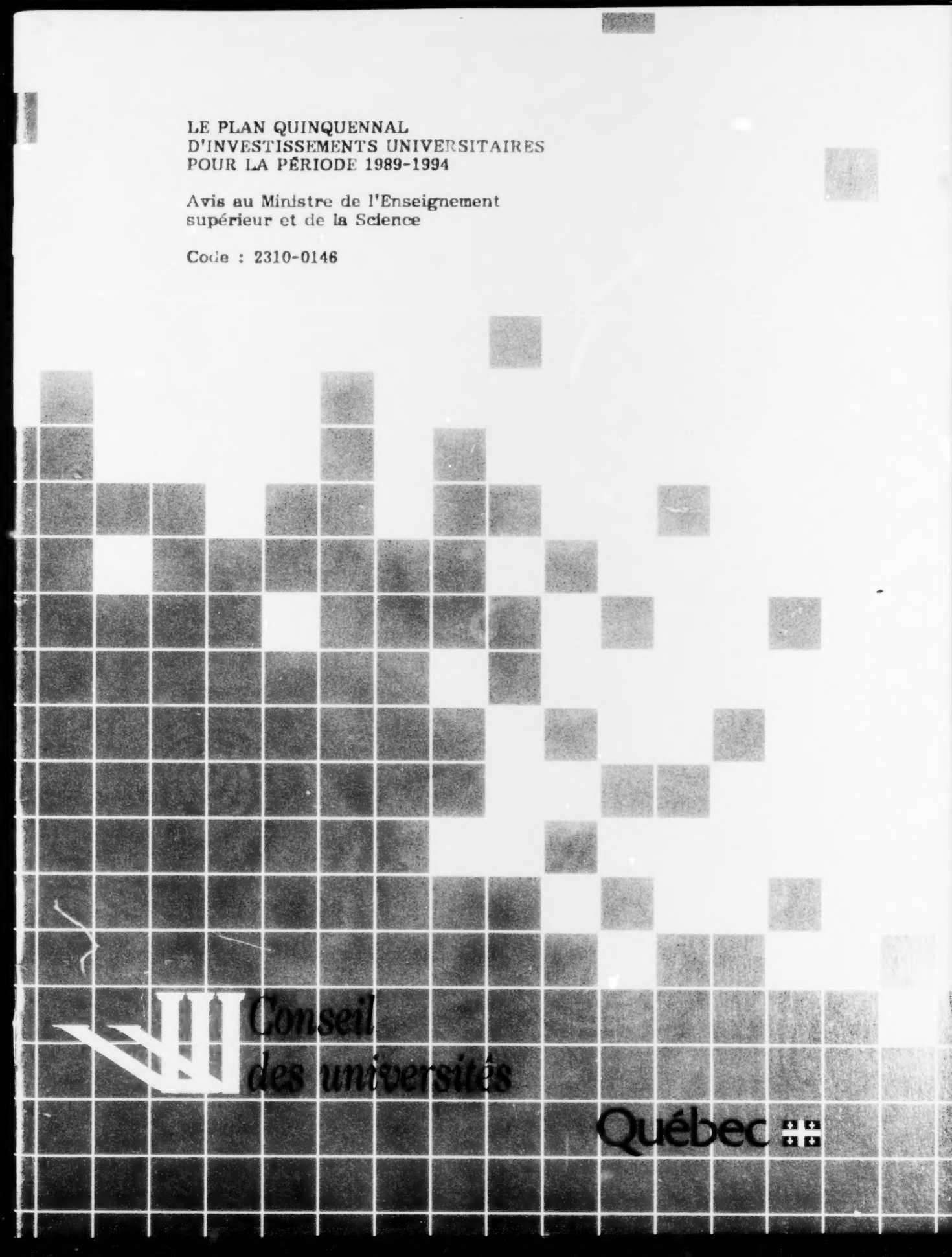
LE PLAN QUINQUENNAL D'INVESTISSEMENTS UNIVERSITAIRES POUR LA PÉRIODE 1989-1994

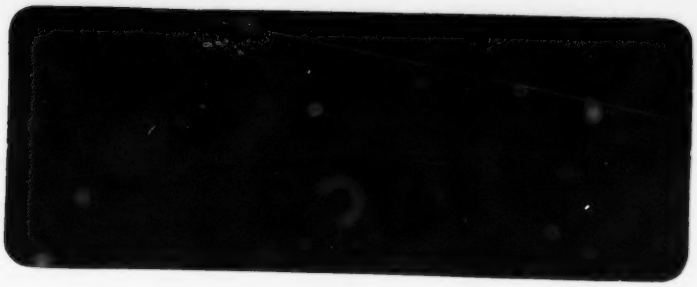
Avis au Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science

Code : 2310-0146



Conseil des universités

Québec



LE PLAN QUINQUENNAL D'INVESTISSEMENTS UNIVERSITAIRES POUR LA PÉRIODE 1989-1994

Avis au Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science

Code : 2310-0146

Conseil des universités

Avis no 89.8
Octobre 1989

90-01047/

CONSEIL DES UNIVERSITÉS

2700, boul. Laurier
Tour Frontenac, 8e étage
Sainte-Foy, (Québec) G1V 2L8

Téléphone : (418) 646-5821

Gouvernement du Québec

Dépôt légal : quatrième trimestre 1989
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada

ISSN : 0709-3985
ISBN : 2-550-20237-6

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION 1

1. La structure des plans quinquennaux d'investissements . 2

1.1. Les enveloppes annuelles 2
1.2. Les enveloppes supplémentaires 3
1.3. Les projets de construction 4

2. Les principales caractéristiques du plan quinquennal 1989-1994 4

3. Le plan quinquennal 1989-1994 : éléments d'analyse et commentaires 8

3.1. Les enveloppes annuelles : niveau et structure . . 8
3.2. Les enveloppes supplémentaires : le cas des bibliothèques 10
3.3. Les projets de construction et les prévisions de l'effectif étudiant 11

CONCLUSION 18

INTRODUCTION

Le 31 août 1989, le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science sollicitait l'avis du Conseil des universités sur le plan quinquennal d'investissements universitaires pour la période 1989-1994. Selon la proposition contenue dans ce plan, le gouvernement du Québec allouerait 423,3 M$ aux universités, au titre des immobilisations, au cours des cinq prochaines années, dont 103,9 M$ en 1989-1990.

Pour ce plan comme pour les précédents, la détermination du niveau et de la répartition du budget s'appuie globalement sur le cadre normatif en vigueur et sur les prévisions de l'effectif étudiant. L'analyse du plan d'investissements devrait donc passer par l'examen de ces deux cadres de référence. Cependant, le cadre normatif actuel étant appelé à être bientôt remplacé, il est apparu inutile de se pencher maintenant sur cette première composante, qui fera l'objet d'un avis ultérieur. Par contre, les prévisions de l'effectif étudiant ont reçu une attention particulière, parce que, cette année comme les autres années, elles orientent les décisions relatives aux nouvelles constructions.

Le présent avis comprend trois parties. Dans la première partie, on rappelle brièvement la structure des plans quinquennaux d'investissements; le Ministre et les initiés n'y feront aucune découverte et n'y liront aucun commentaire, mais le public plus large des lecteurs du Conseil pourra y trouver de commodes rappels. Dans le même esprit, la deuxième partie décrit les principales caractéristiques du plan quinquennal 1989-1994. C'est la troisième partie qui contient formellement l'avis du Conseil, ses commentaires et ses recommandations.

1. La structure des plans quinquennaux d'investissements

La Loi sur les investissements universitaires autorise le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science «à préparer chaque année avec tout établissement universitaire du Québec, après avoir demandé les avis requis, tout plan d'investissements universitaires pour les cinq années suivantes, divisé en tranches annuelles».[1]

Les investissements prévus au plan quinquennal se regroupent en trois grandes catégories : les enveloppes annuelles, les enveloppes supplémentaires et les projets de construction. On les présente ici succinctement.

1.1. Les enveloppes annuelles

Ces enveloppes constituent, dans le domaine des investissements, la subvention de base consentie aux universités par le gouvernement du Québec. Le niveau et la répartition de ces enveloppes annuelles sont théoriquement déterminés par un cadre normatif qui prévoit des normes d'espace, des taux de dépréciation des biens mobiliers et immobiliers, ainsi que des coûts de construction.

Le cadre normatif du présent plan quinquennal est en vigueur depuis neuf ans. Dans plusieurs avis antérieurs, le Conseil en a démontré les faiblesses. Un comité conjoint MESS/CREPUQ a étudié les révisions qui s'imposeraient à ces normes d'investissement; son rapport, qui a nécessité deux ans de travail, a été déposé il y a quelques mois. Le Conseil s'attend d'ailleurs à recevoir une demande d'avis concernant ces nouvelles normes d'investissements, avant que celles-ci ne soient présentées pour approbation au Conseil du trésor dans le cadre du prochain plan quinquennal 1990-1995.

Alors que le cadre normatif détermine des enveloppes «théoriques», le Conseil du trésor alloue depuis plusieurs années des «enveloppes

---

[1] L.R.Q., Chapitre I-17, art. 2.

autorisées», dont le niveau est inférieur à celui prévu par les normes.

Ces enveloppes annuelles autorisées financent à la fois des programmes spécifiques, que l'on peut regrouper sous l'appellation d'«enveloppes dédiées», et des programmes généraux - les «enveloppes annuelles nettes» -, qui laissent aux établissements une certaine autonomie de gestion. La répartition des enveloppes annuelles nettes est prévue par le cadre normatif.

On distingue trois programmes généraux financés par les enveloppes annuelles nettes. Le premier permet de défrayer les coûts de rénovation et de réaménagement des édifices; le deuxième est destiné au remplacement du mobilier, des appareils et de l'outillage (MAO); le troisième sert à ajuster le stock actuel de biens mobiliers à la croissance de l'effectif étudiant.

1.2. Les enveloppes supplémentaires

Il s'agit de crédits additionnels alloués en fonction d'objectifs spécifiquement déterminés dans chaque plan quinquennal. Il existe deux types d'enveloppes supplémentaires. Le premier consiste en des plans de rattrapage, par lesquels le gouvernement s'efforce de résoudre certains problèmes particuliers en compensant l'insuffisance des enveloppes annuelles. Ces enveloppes supplémentaires, dites de «relance» ou de «rattrapage», ont des modalités d'allocation particulières et constituent un financement forfaitaire et temporaire.

La seconde catégorie a vu le jour en 1988-1989, alors que le plan quinquennal prévoyait un financement récurrent pour la rénovation du parc immobilier des universités. Au programme «projets de rénovation et réaménagement majeurs», s'ajoute cette année une enveloppe pour les «demandes particulières et urgentes».

1.3. Les projets de construction

Les normes d'espaces, exprimées en mètres carrés normalisés, permettent de déterminer la «superficie requise» de chaque établissement. Le ministère procède à l'inventaire des espaces en propriété et en location occupés par chaque établissement. Une université devient admissible à un financement public en vue d'un ajout de nouveaux espaces, lorsque les espaces en propriété inventoriés sont inférieurs aux espaces normalisés. Étant donné qu'il s'agit d'investissements à long terme, les prévisions de l'effectif étudiant jouent ici un rôle déterminant dans le processus de décision.

2. Les principales caractéristiques du plan quinquennal 1989-1994

Pour l'ensemble de ces enveloppes, le document d'encadrement du plan quinquennal d'investissements universitaires pour la période 1989-1994 prévoit des investissements de 420,7 M$, dont 101,3 M$ pour l'année 1989-1990. En raison d'un report de crédits des années précédentes, une somme additionnelle de 2,6 M$ sera affectée au Fonds de développement pédagogique, portant ainsi le montant des subventions d'investissements pour l'année 1989-1990 à 103,9 M$, pour un total de 423,3 M$ d'ici 1994.

Le plan quinquennal précédent annonçait des investissements de 380,8 M$ entre 1988 et 1993, dont 91,3 M$ pour la première année. Cette augmentation significative du niveau des investissements est principalement attribuable à une hausse des crédits affectés aux projets de construction. En effet, en plus du maintien de tous les projets non terminés du plan 1988-1993, trois nouveaux projets de construction d'une valeur de 41 M$ apparaissent au présent plan quinquennal.

Les enveloppes annuelles augmentent de 5,1% en 1989-1990. Cependant, la hausse de 31,6% des subventions destinées au financement de certains programmes spécifiques réduit le taux de progression des enveloppes nettes à 1,5%.

Pour ce qui est des enveloppes supplémentaires, le plan de rattrapage des équipements scientifiques, introduit en 1987-1988, se poursuit. Les deux dernières tranches de 5 M$ seront accordées cette année et l'an prochain.

Le plan de rattrapage des bibliothèques et le plan de relance ont pris fin. Cependant, la baisse des sommes affectées à ces enveloppes supplémentaires est partiellement compensée par l'introduction d'une nouvelle enveloppe de 2 M$ au titre des «demandes particulières et urgentes», ainsi que par une hausse de l'enveloppe relative aux projets de rénovation et de réaménagement majeurs, qui passe de 3 M$ à 5 M$.

Le tableau 1 permet de comparer les sommes investies en 1989-1990 aux investissements de la première année des deux plan quinquennaux antérieurs. Le tableau 2, extrait du document ministériel accompagnant le plan quinquennal 1989-1994, décrit la participation financière du gouvernement aux ajouts d'espace prévus au cours des cinq prochaines années.

Tableau 1

Analyse comparative des trois derniers plans quinquennaux selon les crédits alloués en première année (en milliers de dollars)

Plan quinquennal Première année		1987-1992 1987-1988	1988-1993 1988-1989	1989-1994 1989-1990
1. Enveloppes annuelles				
A-	Enveloppes nettes	41 960	43 555	44 207
	- Rénovation de biens immobiliers			
	- Remplacement de biens mobiliers			
	- Augmentation de biens mobiliers			
B-	Programmes particuliers			
	Équipements FCAR	1 754	2 170	2 170
	MAO ajout d'espace	1 186	1 387	3 732
	Fonds de développement pédagogique	-	-	2 000
	Demandes particulières	2 000	2 000	-
	Projets majeurs de rénovation	-	449	-
	Sous-total	4 940	6 006	7 902
C-	Enveloppes autorisées (A+B)	46 900	49 561	52 109
2. Enveloppes supplémentaires				
	Rattrapage équipements	5 000	5 000	5 000
	Rattrapage bibliothèques	5 000	5 000	-
	Plan de relance	843	800	-
	Fonds de développement pédagogique	-	2 000	2 588*
	Projets de rénovation et réaménagement majeurs	-	3 000	5 000
	Demandes particulières et urgentes	-	-	2 000
	Total	10 843	15 800	14 588
3. Projets de construction				
	Parachèvement	16 045	21 100	35 041
	Initiatives nouvelles	2 155	4 793	2 114
	Total	18 200	25 893	37 155
Grand total première année (1C + 2 + 3)		75 943	91 254	103 852
Grand total du plan quinquennal		367 723	380 754	423 319

---

* Report de crédits des années antérieures.

PROJET DE PLAN QUINQUENNAL D'INVESTISSEMENTS UNIVERSITAIRES 1989-1994

tableau 2

Projets d'ajout d'espace		Contribution du MESS en milliers de dollars (000$)							
		dépenses antérieures	1989-90	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	sous-total plan 1989-94	coût total des projets
A. Parachèvements									
Établissement	**Projet**								
Concordia	agrandissement de la bibliothèque Vanier	3 699	33					33	3 732
	réaménagement de la bibliothèque Vanier	2 947	27					27	2 974
	construction de la biblio. centre-ville	5 218	12 857	14 605	298			27 760	32 978
Polytechnique	agrandissement	6 753	61					61	6 814
UQAM	construction du campus (phase II)	19 844	16 459	17 953	4 507	365		39 284	59 128
	rénovation du Pavillon ARTS IV	28	631	558	11			1 200	1 228
INRS	construction de la station aquicole	1 052	8					8	1 060
HEC	agrandissement (phase III)	75	811	751	15			1 577	1 652
Sherbrooke	construction de l'animalerie	626	2 130	26				2 156	2 782
Laval	construction du Pav. des sc. de l'org.	4 793	2 024	68				2 092	6 885
	sous-total - parachèvements	45 035	35 041	33 961	4 831	365	0	74 198	119 233
B. Initiatives nouvelles									
Établissement	**Projet**								
UQAM	réaménagement de l'école La Promenade		1 500	2 000	1 500			5 000	5 000
HEC	agrandissement et réaménagement		14	1 499	12 135	2 340		15 988	15 988
Montréal et Polytechnique	construction du Pav. des sc.math. et informatiques		600	1 400	5 000	12 500	500	20 000	20 000
	sous-total - initiatives nouvelles		2 114	4 899	18 635	14 840	500	40 988	40 988
	Total - projets d'ajout d'espace	45 035	37 155	38 860	23 466	15 205	500	115 186	160 221

DGERU-DRMF - 1989/07/17

3. Le plan quinquennal 1989-1994 : éléments d'analyse et commentaires

Le Conseil a convenu de ne commenter que quelques aspects du plan quinquennal 1989-1994, ceux qui lui apparaissent comporter le plus de conséquences pour la gestion future des infrastructures des universités. Ils sont présentés ici par enveloppes, selon la structure même du plan quinquennal.

3.1. Les enveloppes annuelles : niveau et structure

Les enveloppes annuelles ont encore augmenté cette année : de 5,2%, passant de 49,5 à 52,1 millions. Cependant, elles restent nettement en deçà du niveau théorique défini par le cadre normatif; l'application des normes gouvernementales aurait plutôt donné un montant de 66 millions en 1990. Cet écart de 21% par rapport à une norme, elle-même jugée inadéquate et insuffisante, est évidemment une conséquence des compressions budgétaires amorcées au début de la décennie et répercutées d'année en année. Son action répétée commence toutefois à peser lourd, en plus de réduire sensiblement la signification réelle des normes en vigueur.

Par ailleurs, même si le niveau des enveloppes annuelles reste insuffisant par rapport aux besoins définis par les normes, on assiste à une forte croissance des enveloppes dédiées (31,6%), qui totalisent 7,9 millions en 1989-1990. Cette façon d'instaurer des financements dirigés ou spécifiques correspond sans doute à des tendances observables dans la plupart des pays industrialisés; pour sa part, dans son avis sur le plan quinquennal précédent[2], le Conseil a déjà attiré l'attention sur les effets négatifs d'enveloppes dédiées constituées à même les enveloppes annuelles.

La croissance des enveloppes dédiées est majoritairement dirigée vers l'acquisition de biens mobiliers destinés à équiper des espaces

---

[2] Conseil des universités, Le plan quinquennal d'investissements universitaires pour la période 1988-1993. Avis no 88.6, Québec, pp. 12 ss. 19 ss.

nouvellement construits. Ces équipements consistent en mobilier, en appareils et en outillage : d'où le sigle MAO. Alors que les projets de construction sont financés par de nouveaux crédits, les espaces supplémentaires sont équipés en puisant à même les enveloppes autorisées. En 1989-1990, ce programme prévoit 3 732 000 $, soit une augmentation de 169 % par rapport à 1988-1989.

Cette pratique, qui consiste à financer l'ameublement et l'outillage de nouveaux espaces à même les enveloppes annuelles, présente un certain nombre d'inconvénients.

- Le premier consiste en ce que l'ameublement des nouveaux espaces grève les budgets dont les universités ont besoin pour entretenir ou réparer leurs locaux et pour remplacer le mobilier et les équipements; il en résulte une détérioration du capital immobilier, dont les effets négatifs s'accumulent. Cela est d'autant plus digne de mention que la croissance des budgets consacrés aux nouvelles constructions, ainsi que l'illustrent les tableaux 1 et 2, laisse prévoir, pour les prochaines années, une importante augmentation des coûts relatifs au mobilier, aux appareils et à l'outillage («MAO ajout d'espace»).

- Le deuxième inconvénient à noter est de l'ordre de l'équité et concerne la façon dont les universités doivent absorber les effets de cette pratique. On peut estimer que, à long terme, chaque université aura ses nouvelles constructions et bénéficiera donc, à son tour, de ces sommes dédiées. Entretemps, cependant, les universités qui n'ont pas de projets de construction sont privées de sommes pourtant essentielles à l'entretien de leurs équipements. A court terme, la pratique est manifestement moins équitable.

- Enfin, troisième inconvénient, cette façon de faire neutralise pratiquement d'autres actions promues par le plan quinquennal. Ainsi, non sans paradoxe, le gouvernement alloue temporairement un montant supplémentaire de 5 M$ pour le renouvellement de l'équipement scientifique, alors qu'il effectue une ponction de 3,7 M$ dans les enveloppes récurrentes servant précisément ces mêmes fins.

Il serait plus logique que, tout comme les constructions elles-mêmes, l'ameublement des nouveaux espaces soit financé par de nouveaux crédits. En ce sens, le financement des MAO requis devrait être intégré au coût total des projets de construction. Cela aurait l'avantage de cerner l'impact budgétaire total d'un projet de construction. La connaissance du coût réel des nouvelles constructions permettrait alors d'ajuster l'échéancier d'ajout de nouveaux espaces selon les capacités budgétaires du gouvernement, sans hypothéquer la bonne gestion des immeubles et des équipements de l'ensemble des universités.

C'est dans ces perspectives de saine gestion et d'allocation équitable des ressources que le Conseil :

(1) **recommande au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science d'intégrer aux coûts des projets de construction les frais relatifs à l'acquisition du mobilier, des appareils et de l'outillage requis (MAO) pour meubler et équiper les espaces nouvellement construits.**

3.2. Les enveloppes supplémentaires : le cas des bibliothèques

Le montant total des enveloppes supplémentaires a décru cette année, passant de 15,8 M$ en 1988-1989 à 14,6 M$ en 1989-1990. Cette baisse s'explique essentiellement par la fin du plan de rattrapage relatif aux bibliothèques.

Cette réduction affectant le secteur des bibliothèques est inquiétante; le Conseil la déplore, d'autant plus que, malgré ce plan de rattrapage, l'écart avec l'Ontario n'a pas été comblé. En effet, en 1987-1988, même en tenant compte du plan de rattrapage de 5 M$ alors en vigueur, les universités québécoises consacraient 23,2 M$ aux acquisitions de bibliothèques, soit 1,3% de leurs dépenses totales.

Pour leur part, les universités ontariennes dépensaient 44,7 M$ à ce chapitre, soit 1,6% de leurs dépenses totales[3].

Les acquisitions de bibliothèques sont habituellement financées par les budgets de fonctionnement; elles font donc partie du champ des décisions et des priorités institutionnelles. Mais, au cours des dix dernières années, les compressions budgétaires et la sous-indexation chronique des dépenses non salariales ont empêché les universités de maintenir au niveau souhaitable les dépenses de fonctionnement destinées aux bibliothèques. La fin du plan de rattrapage risque donc de creuser davantage l'écart entre les universités des deux provinces, les universités québécoises n'ayant pas reçu, par le biais des subventions de fonctionnement, des crédits additionnels suffisants pour pratiquer une politique d'acquisition énergique dans ce domaine. Une telle politique s'imposerait pourtant.

Pour ce qui est des autres enveloppes supplémentaires, le Conseil note avec satisfaction l'introduction d'une nouvelle enveloppe destinée aux «demandes particulières et urgentes», ainsi que l'augmentation du budget consenti pour les projets de rénovation et de réaménagement majeurs. Cela devrait permettre d'éviter les prélèvements auxquels on a recouru l'an dernier. L'introduction d'un seuil minimal d'admissibilité de 500 000 $ pour les projets de rénovation et de réaménagement majeurs devrait aussi empêcher que des projets de moindre envergure, qui pourraient être financés par les enveloppes annuelles, ne viennent hypothéquer cette enveloppe.

3.3. Les projets de construction et les prévisions de l'effectif étudiant

Contrairement aux plans quinquennaux antérieurs, qui comportaient peu de nouveaux projets de construction, le présent plan quinquennal annonce trois initiatives nouvelles pour un montant global de 41 M$.

---

[3] STATISTIQUE CANADA. Statistiques financières des universités et collèges, 1987-1988.

Deux de ces trois projets feront appel à la participation financière des établissements.

Cette hausse des investissements, qui permet d'accroître l'infrastructure disponible pour l'enseignement universitaire, est consentie au moment où le ministère publie les nouvelles prévisions de l'effectif étudiant qui devront servir de base aux futurs plans d'investissements[4]. Le contenu de ces prévisions, qui portent sur un horizon de vingt ans, donne à penser que le gouvernement pourrait réduire ses investissements à long terme. Cette étude a donc retenu l'attention du Conseil.

Les prévisions ministérielles relatives à l'effectif étudiant utilisent comme base les taux de fréquentation observés en 1986-1987, dont elles prévoient une courbe d'évolution directement influencée par celle - négative, comme on sait - du bassin démographique. Ce facteur du déclin démographique est cependant pondéré en fonction de la fréquentation observée dans l'enseignement collégial, laquelle évolue plus positivement que la population dans son ensemble. Les résultats indiquent tout de même, pour l'ensemble des universités, une diminution de 15,6% des étudiants en équivalence temps complet (EETC). L'effectif étudiant passerait ainsi de 148 808 EETC qu'il était en 1987-1988 à 125 615 en 2007-2008. Cette baisse affecterait de façon variable les établissements; les universités anglophones, l'Université Laval et certaines constituantes de l'Université du Québec seraient les plus affectées par cette décroissance anticipée.

Il n'est évidemment pas question de refaire ici l'étude ministérielle, mais certaines hypothèses de base, dont les effets sont déterminants pour le niveau de l'effectif global et pour la répartition prévue des clientèles pour chaque établissement, suscitent des interrogations et exigent quelques commentaires.

---

[4] André LESPÉRANCE et Jacques LA HAYE, Les prévisions de l'effectif étudiant universitaire pour investissements : méthodologie générale et prévisions 1987-1988 à 2007-2008. DGERU-MESS. Décembre 1988.

▪ L'évolution récente de la fréquentation au niveau collégial, d'abord. Au-delà du phénomène démographique, c'est le seul facteur dont l'étude tienne compte. Or, une proportion importante d'étudiants fréquentent l'université sans posséder de diplôme d'études collégiales (DEC); l'évolution des demandes d'admission confirme même le déclin du DEC comme base de l'admission au baccalauréat. «La proportion des candidats dont les demandes ont été jugées sur la base du DEC», souligne un document de la CREPUQ, «ne représente plus que 45,1% de l'ensemble des candidats en 1988, alors que ce groupe représentait plus de la moitié des candidatures en 1984 (50,7%)»[5]. Pour ce qui est des inscriptions, les données de l'automne 1988 indiquent que seulement 59% des nouveaux étudiants ont été inscrits au baccalauréat sur la base du DEC. Ce pourcentage tombe à 22% pour les certificats et autres types de programmes de premier cycle.

Ce phénomène est d'ailleurs confirmé par une autre étude du ministère, qui démontre que les études de niveau collégial sont loin de constituer la seule voie d'accès à l'université. «Sur 100 personnes d'une cohorte qui entrent à l'école primaire», y lit-on, «79 d'entre elles obtiennent leur diplôme du secondaire. Par la suite, 60 s'inscrivent au collégial. A partir de la probabilité d'accéder à l'université avant 30 ans (37,5%), on peut évaluer que 38 personnes se retrouveront à l'université, dont 25 inscrites à un programme de baccalauréat et 13 inscrites à un programme de certificat. A ces 38 personnes s'ajoutent 23 autres personnes âgées de plus de 30 ans et provenant de l'extérieur du réseau scolaire».[6]

L'évolution de la fréquentation au niveau collégial est certainement un facteur dont il faut tenir compte. Cependant, il est hasardeux d'en faire le seul facteur pondérant le déclin démographique.

---

[5] CONFÉRENCE DES RECTEURS ET PRINCIPAUX DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC. Statistiques d'admission au trimestre de l'automne 1988. Cahier 1, Montréal, 1989, p. 17.

[6] André LESPÉRANCE et Jacques LA HAYE. Accès à l'université: description de la situation à partir des données de 1984-1985. DGERU-MESS. Juin 1989, p. 15.

▪ La durée des études a également un impact sur le niveau de l'effectif étudiant. Les prévisions du ministère supposent «que les personnes sortant du collégial demeureront 3 ans au 1er cycle et 3 autres années aux 2e et 3e cycles».[7]

Bien que l'on ne possède pas encore de données complètes et précises sur la durée observée des études universitaires, les informations fragmentaires disponibles sur le cheminement des étudiants laissent supposer que de nombreux étudiants ne progressent pas aussi rapidement dans leurs études. Les changements de programmes, les abandons, les échecs, le contingentement, le taux de passage aux cycles supérieurs ainsi que la durée des études de deuxième et troisième cycles ne peuvent être ignorés. Dans l'état actuel de nos connaissances, il est difficile de quantifier l'ampleur de ces phénomènes, mais il est sûr que ceux-ci ont déjà une influence directe sur le niveau de l'effectif étudiant. Suffisamment, en tout cas, pour que, dans son projet de réforme du régime de prêts et bourses, le Ministre propose d'accorder «une remise de 25% de la dette contractée à l'intérieur du Régime de prêts et bourses, durant les deuxième et troisième cycles d'études universitaires, à l'étudiant qui aura complété son programme dans les délais prescrits»[8]. Le Conseil a appuyé cette mesure[9].

En s'en tenant aux durées minimales prévues, les prévisions ministérielles de l'effectif étudiant sous-estiment la durée réelle des études. Ce faisant, elles minimisent le nombre des étudiants, ainsi que les espaces qu'ils occuperont dans les établissements universitaires.

▪ Le modèle proposé considère la demande comme un facteur externe et incontrôlable. Or, d'une part, il serait surprenant que les

---

7 André LESPÉRANCE et Jacques LA HAYE. Les prévisions de l'effectif ..., p. 24.

8 MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA SCIENCE. L'aide financière aux étudiants dans les années 90. Orientations gouvernementales. Québec, avril 1989, p. 34.

9 CONSEIL DES UNIVERSITÉS. Les orientations gouvernementales concernant l'aide financière aux étudiants dans les années 90. Avis 89.1, pp. 14-16.

universités assistent passivement à un déclin des clientèles. Une plus grande ouverture envers des clientèles plus diversifiées est probable. D'autre part, la gestion de l'offre de services éducatifs n'est pas uniquement dictée par la demande. Elle peut aussi être faite en fonction de grands objectifs sociaux en matière d'éducation (taux de fréquentation optimal) ou sous l'impulsion d'incitations spécifiques (aide financière aux étudiants) ou de grandes politiques économiques (politiques d'immigration, de formation de la main-d'oeuvre, etc.). L'expérience des vingt-cinq dernières années a bien montré que de grands mouvements sociaux, tels l'accès des femmes à l'université, la croissance des inscriptions en formation générale ou l'émergence des pratiques de formation récurrente, ont finalement déjoué les prévisions des démographes du système scolaire. Il n'est donc pas impensable que d'autres mouvements ou d'autres objectifs aux effets analogues doivent constituer les intrants de scénarios prévisionnels tout-à-fait raisonnables. Il est sans doute difficile d'en identifier avec assurance, mais il serait à tout le moins souhaitable que les investissements reposent sur des fondements ayant fait l'objet de discussions plutôt que sur des incertitudes ou sur des hypothèses à propos desquelles les principaux acteurs n'ont pas recherché de consensus.

• Les problèmes inhérents à une prévision de l'effectif étudiant croissent de façon significative quand on aborde l'estimation de la clientèle de chaque établissement. La répartition de la clientèle prévue dépend alors du degré de sensibilité de chaque université aux critères choisis.

Ainsi en est-il, par exemple, du critère de la langue maternelle. L'étude prévisionnelle intègre les allophones aux groupes francophone et anglophone. Mais la forte concentration d'allophones dans la région de Montréal pourrait justifier une prise en considération spécifique. Non seulement les allophones ont-ils des taux de natalité, de migration et de fréquentation universitaire différents des deux autres groupes linguistiques, mais on ignore encore l'impact de l'application de la Charte de la langue française sur la décision de poursuivre des études universitaires en français ou en anglais. Une prise en compte plus précise des cheminements des étudiants allophones ne serait pas

sans intérêt pour les établissements universitaires de la région de Montréal.

De plus, toutes les universités n'offrent pas les mêmes programmes à tous les cycles ou dans tous les secteurs disciplinaires. La présence de facultés contingentées, pratiquement insensibles aux variations démographiques, est un facteur important qui n'a pas été considéré dans le modèle prévisionnel. Pourtant, selon les statistiques d'admission de l'automne 1988, les programmes contingentés ont reçu 62,9% des demandes d'admission et ont accueilli 49,6% des nouveaux inscrits au baccalauréat[10]. Dans le cas de certains établissements, cette proportion est substantiellement plus élevée. Ainsi, 68% des nouveaux inscrits au baccalauréat à l'Université de Montréal et la totalité des nouveaux étudiants de premier cycle de l'École Polytechnique fréquentent des programmes contingentés. La notion de contingentement n'étant pas univoque, on ne peut évidemment pas présumer que tous les programmes contingentés seront à l'abri d'une diminution des clientèles. Cependant, le phénomène du contingentement est significatif et ne peut être ignoré lors de l'élaboration des prévisions de l'effectif étudiant.

L'étude prévisionnelle estime aussi que la proportion des étudiants non québécois par rapport à la clientèle totale restera constante. Ainsi, l'effectif québécois prévu diminuant, le nombre d'étudiants non québécois serait entraîné à la baisse. Cette hypothèse appliquée à l'ensemble des universités n'est pas en soi déraisonnable, bien qu'elle ne repose sur aucune politique explicite à cet égard. L'hypothèse de la stabilité des effectifs non québécois serait tout aussi valable. Au niveau de l'effectif total, le choix d'une hypothèse ou d'une autre produit peu de variations. Mais il en va autrement pour l'estimation des clientèles propres à chaque établissement, puisque le pouvoir d'attraction des universités sur la clientèle hors Québec varie considérablement d'un établissement à l'autre.

---

[10] CREPUQ. Op.cit.

Ces quelques exemples illustrent les difficultés inhérentes aux prévisions à long terme. C'est d'ailleurs la complexité de cet exercice qui rend périlleuse une action unilatérale du ministère dans ce domaine.

Le Conseil considère que le ministère ferait bien de discuter avec les universités des hypothèses de base contenues dans son scénario de prévision de l'effectif étudiant à long terme. L'élaboration récente de nouvelles normes d'investissements, par un comité conjoint MESS/CREPUQ, témoigne de la possibilité d'en arriver à une entente, même dans un domaine de grande complexité technique.

Cette approche aurait non seulement l'avantage de tenter de régler ce problème particulier, mais également celui de faire ressortir la nécessité pour les comités conjoints sur les sytèmes d'information, issus du Protocole d'entente de 1984, de déterminer et de fournir les données pertinentes. Ainsi, l'estimation des besoins de chaque intervenant en matière de clientèle, de personnel et d'admission pourrait être précisée en fonction de la finalité de l'information fournie.

C'est à la lumière de l'ensemble de ces considérations que le Conseil:

(2) **recommande au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science de consulter les universités sur la détermination des hypothèses de base nécessaires à l'élaboration des prévisions à long terme de l'effectif étudiant pour fins d'investissements.**

CONCLUSION

Comme les plans des dernières années, le plan quinquennal 1989-1994 comporte une hausse du niveau des investissements universitaires. C'est une amélioration que le Conseil note avec satisfaction, même si les sommes prévues demeurent encore en deçà des besoins réels et reconnus des universités québécoises.

Le Conseil a tenu à attirer ici l'attention du Ministre sur des pratiques dont les effets à long terme pourraient être importants. Ainsi en est-il des coûts d'ameublement des nouveaux édifices, qui sont assumés à même les enveloppes annuelles : l'ajout des nouveaux espaces prévus au plan quinquennal pourrait réduire substantiellement les crédits destinés au maintien de l'infrastructure et affecter la répartition de l'aide gouvernementale aux universités.

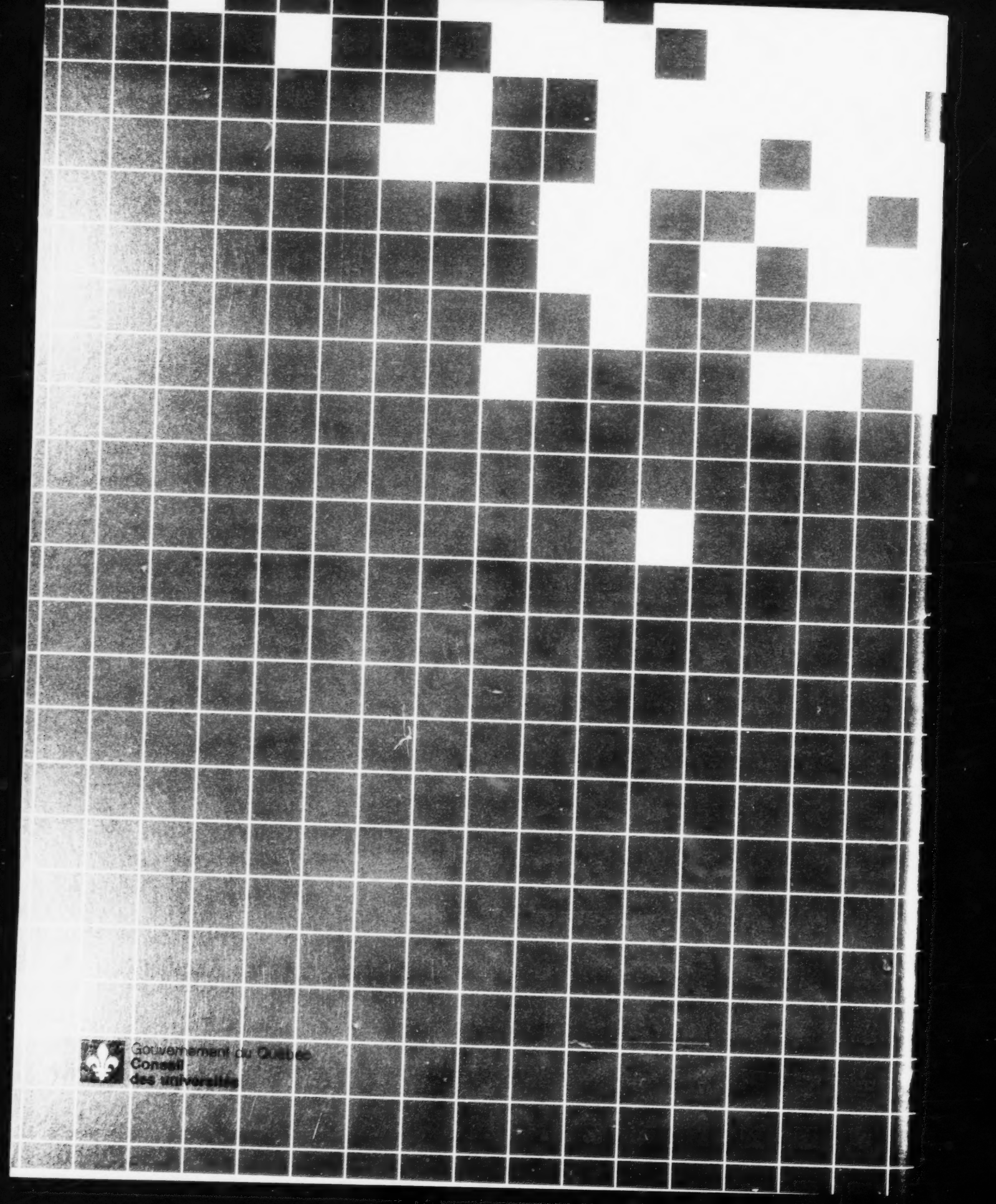
Le Conseil aura surtout voulu souligner l'importance des hypothèses de base qui sous-tendent les prévisions de l'effectif étudiant à long terme. Aussi périlleuse que nécessaire, cette opération exige prudence et circonspection; le Conseil en convient aisément. Mais, si elles ont le mérite d'éviter une surproduction d'infrastructures, les hypothèses conservatrices peuvent avoir des conséquences néfastes. Outre qu'elles risquent fort de ne pas être réalistes, elles pourraient bien porter atteinte aux objectifs d'accessibilité, en limitant indûment la capacité physique des universités d'accueillir des étudiants. Elles risquent aussi d'hypothéquer les budgets de fonctionnement par d'onéreuses locations d'espaces. La complexité de ce type de prévisions invite à un dialogue ouvert entre le ministère et les universités.

C'est dans ces perspectives que, dans cet avis, le Conseil des universités :

(1) **recommande au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science d'intégrer aux coûts des projets de construction les frais relatifs à l'acquisition du mobilier, des appareils et de l'outillage requis (MAO) pour meubler et équiper les espaces nouvellement construits;**

(2) **recommande au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science de consulter les universités sur la détermination des hypothèses de base nécessaires à l'élaboration des prévisions à long terme de l'effectif étudiant pour fins d'investissements.**

Cet avis a été adopté lors de la 200e séance du Conseil des universités, tenue le 13 octobre 1989.


Gouvernement du Québec
Conseil
des universités